

Nieuwe administratieve structuren voor Groot-London

door Johan DEGRIECK

O. Een adequate structuur vinden voor het immense administratieve apparaat van metropolissen, behoort in vele landen tot de meest actuele problematiek en is het onderwerp van een boeiende vergelijkende studie. De London Government Act gaf in 1965 voor de Britse hoofdstad een oplossing voor het soortgelijke probleem.

1. The City of London.

Héél ver in de geschiedenis moet worden teruggegrepen om het statuut van deze zo gepriviligieerde stadskern, « the most important square mile in the world », terug te vinden. Na de erkenning door Richard Leeuwenhart (1) van een aldaar wonende autonome gemeenschap, voorzag een charter van King John in 1215 de jaarlijkse verkiezing van een Mayor, bijgestaan door de 25 leiders van de verschillende wards . de aldermen (stadsgedeelten-schepenen). Dit oligargisch college, later meer democratisch verkozen, moest, sedert de regering van Edward I (2) zijn bevoegdheid delen met een jaarlijks verkozen council (gemeenteraad).

Dit rudimentair geschetste bestuursapparaat is door de eeuwen heen quasi onveranderd gebleven, niettegenstaande vele prestigieus-traditionele voorrechten (3) zijn uitgehold tot folklore. De felle administratieve hervormingen rondom de City of London, lieten de traditie in dit stadsgedeelte intact, zodat wij hieronder alleen de aandacht vestigen op London buiten de City.

2. The London County vóór 1888.

2.1. De Londonse agglomeratie, tot dan toe bestuurd door vrederechters (4) (Judges of peace) en parochieraden (vestries), kreeg in de elfde eeuw een aantal gespecialiseerde organismen met beperkte bevoegdheden : « Trusts- » en « Boards of Commissioners », vnl. voor het onderhoud der wegen en de riolering. Doch alras ging het aantal van deze instellingen zo hoog stijgen dat in 1855 ongeveer 300 « bodies », wiens statuut door 250 « private bills » was geregeld, een compleet chaotisch bestuur onvermijdelijk maakten. (5)

2.2. In 1855 hief de « Metropolitan Management Act » gedeeltelijk deze overdreven bevoegdheidsindeling op door de opstelling van een « Metropolitan Board of Works » voor wegenbouw en riolering. Deze werkploeg, niettegenstaande grote realisaties, moest het echter al vlug

(1) Richard I, 1189-99.

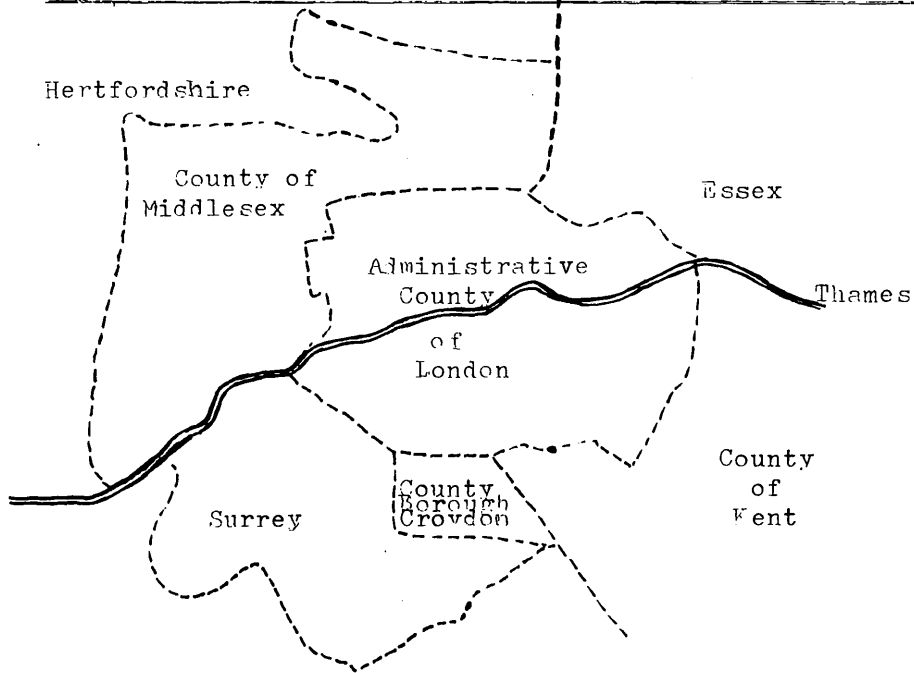
(2) Edward I, 1271-1307.

(3) Nu nog mag het staatshoofd dit stadsgedeelte niet binnen zonder de sleutels uit de handen der Lord Mayor te hebben ontvangen

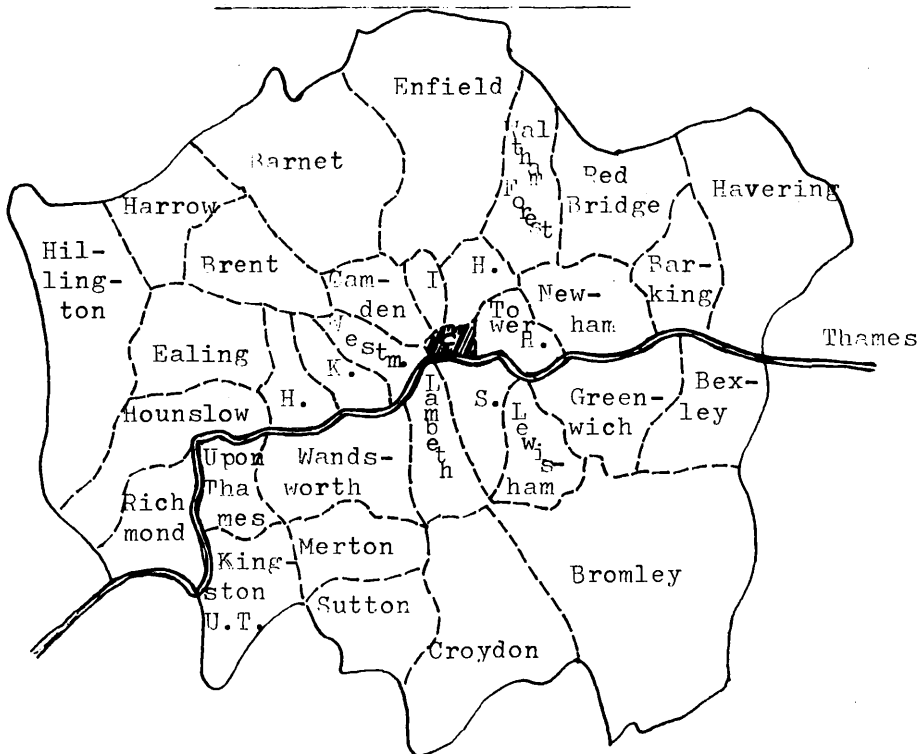
(4) Tot nog voor kort hadden de vrederechters er naast gerechtelijke ook administratieve functies. Overblijfsels ervan is hun zitting in de « Brewster Sessions » als « Licensing Justice ».

(5) De bekende weg : « Strand » bvb. werd verdeeld in 9 verschillende delen van 135 m., elk vallend onder het bevoegdheidsgebied van één « Paving Board ». (Op een plaats werd dit stuk nog over zijn lengte gehalveerd !)

De Londonse Agglomeratie vóór de London Government Act



De " Greater London Area "



opnemen tegen een belasterende volkskritiek : een niet door de belastingbetaler verkozen geldverspiller !

Door middel van dezelfde wet ook werd London herdeeld, zodat de 26 belangrijkste « parishes » elk een « administratieve vestry » en de overige 59 « parishes » 15 « district boards » aan het hoofd kregen. Deze 41 organismen waren aldus opgevat dat zij de meest essentiële lokale besturen in London werden, mits enige supervisie van de Metropolitan Board.

3. Local Government Act en London Government Act.

3.1. In 1888 werden in geheel Engeland, door de « Local Government Act », de oorspronkelijk gerechtelijke « counties » tot gerechtelijke én administratieve graafschappen met democratisch verkozen « county councils » omgevormd.

Doch in tegenstelling met andere wassende Britse steden, vormde London geen eigenlijke « county » met eigen « Lord Lieutenant », « Sheriff » en « Body of the peace » : de city was zelfstandig en de rest van London behoorde tot verschillende andere graafschappen. Teneinde in een eigen bestuur te voorzien werd dus een herdeling gehouden, zodat de Londense delen in de graafschappen Middlesex, Kent en Surrey, ongeveer 300 km² grootstad, een « County of London » vormden. Aan het hoofd ervan kwam de later fameuze « London County Council », een dynamisch doch in zijn laatste jaren verouderd bestuur.

3.2. Het driejaarlijks verkozen L.C.C.-orgaan, benoemde uit eigen schoot 21 aldermen, behorend tot de twee traditionele partijen. De « Chairman », « Right Honourable », jaarlijks verkozen door de meerderheidspartij, werd bijgestaan door een « Vice-Chairman » en een « Deputy Chairman », laatstgenoemde uit de grootste minderheidspartij. Deze drie personen vormden de zg. « Dais », die gedurende hun ambtstermijn alle partijpolitieke activiteit staakten, het dagelijks bestuur waarnamen alsmede de L.C.C. naar buitenuit vertegenwoordigden.

3.3. De raad zelve vergaderde halfmaandelijks om te stemmen over de in speciale « committees » onderzochte problemen. Deze comités waren samengesteld uit 15 à 20 leden, jaarlijks verkozen uit de verschillende partijen. Zijn inkomsten kreeg de raad voor 50 % uit belastingen en de andere helft uit huurgelden van patrimonía en diensten, alsmede giften van de Staat.

3.4. Een der best ontwikkelde diensten van de L.C.C. was zeker het onderwijsnet, over geheel London verspreid, dat ongeveer de helft van

het budget opsloopte. Deze dienstverschaffing ging van scholenbouw tot reisbeurzen, van muzea- en bibliotheekinrichting tot het initiatief voor de Royal Festival Hall : alle aspecten van een der meest fameuze onderwijsapparaten ter wereld.

Ook op het gebied van de huisvesting heeft de L.C.C. gewoonweg ongelooflijk veel werk verzet : ter herstelling van de oorlogsschade bvb. werden tussen 1946 en 1957 voor 24 miljard Bfr. aan huisvestingswerken uitgevoerd. Het tegenwoordige patrimonium telt 188.051 permanente woningen, tal van groene zones en meerdere wooncentra aan de rand der stad.

3.5. 1899 : London Government Act, voorzag in de instelling van 28 « Metropolitan Bourough Councils » die de in 1855 ingerichte « Vestries » en « District Boards » vervingen. Deze raden werden verkozen door dezelfde kiezers als de L.C.C. zodat er weinig spanningen ontstonden tussen deze twee niveau's, waarvan de werking werd gecoördineerd door het « Metropolitan Borough Standing Joint Committee ».

4. Een onvoldoende oplossing.

Reeds een ruime tijd waren de discussies in de lucht over het onvoldoende karakter van de inrichting der « Administrative County of London ». Het economische, sociale, culturele leven der gehele conurbation was zodanig in elkaar gestrengeld, dat de disparate administratieve lichamen een chaotische toestand in het leven schiepen, zoniet hielden.

Reeds in 1837 stelde een « Royal Commission on Municipal Corporation » (zonder effect) het instellen van één enkele autoriteit voor « for the uninterrupted town ». In 1921 onderzoekt de Ullswater Commission de mogelijkheid van een eenheidsbestuur voor Groot-London.

Een steriele poging. In 1945 : zelfde betrachting met identisch resultaat. Ondertussen barst London verder door zijn grenzen heen, terwijl het verouderde administratieve keurslijf blijft bestaan ! De onoverzichtelijke 100 « local bodies » vormen steeds meer een anachronisme met de groeiende interdependentie van de verschillende stadsdelen.

5. The Royal Commission.

In 1957 wordt een « Royal Commission on Local Government in Greater London » belast met het opzoeken ener Londonse tegenhanger van de oplossingen die vroeger voor de andere Britse grootsteden werden gevonden. Deze exceptie wegens de uitzonderlijke plaats van de hoofdstad op economisch, historisch, bestuurlijk en cultureel gebied. De werkploeg, bijgestaan door bekwaam personeel en onder voorzit-

terschap van Sir Eldwin Herbert (nu Lord Tangle), houdt ondervragingen in de verschillende stadsdelen, stapt ter plaatse af en krijgt ruime medewerking van verschillende befaamde onderzoekscentra (6). Tegenkating is er echter genoeg : zeer partijdig beschuldigt elk council zijn rivalen van overbodigheid en vraagt uitbreiding van eigen macht. De L.C.C. eist een status quo.

De Herbert Commission legt op 19 oktober 1960 de regering 4 mogelijke oplossingen voor, steunend op het beginsel dat de plaatselijke administratie moet worden behouden, vooral daar, doch ook enkel daar, waar het om lokale belangen gaat : « The Boroughs should be the primary units of Local Government and should perform all functions except those which can only be effectively performed over the wider area of Greater London. » Duidelijk du gaat haar preferentie naar de oprichting van een Greater London Council voor de algemeen-Londonse belangen én London Borough Councils, kleinere administratieve organen voor de meer plaatselijke belangen.

Niettegenstaande felle (typisch traditioneel-Britse) tegenkatingen publiceert de regering Mac-Millan in 1961 een white-paper, op basis van de Herbert-bevindingen : « London Government : Government proposals for Reorganisation ». Het ontwerp wordt wet in de vorm zoals hierna uiteengezet wordt, op 31 juli 1963.

6. London Government Act

6.1. Deze wet, van kracht op 1 april 1965, verenigt in één Groot-London de vroegere « Administrative county of London », bevattend :

- de city met 4767 inwoners (7),
- de gerechtelijke « County of London » met 3.200.484 inw.

de suburban ring, bevattend :

- het grootste gedeelte van Middlesex,
- delen van Surrey, Kent, Essex en Hertfordshire,
- met een bevolking van 4.792.751 inwoners.

« Greater London » is nu dus een gebied van 616 sq. miles en telt ong. 8 milj. inwoners. Toch blijven nog 4.326.498 inwoners, behorend tot de « entire London region », buiten het nieuwe Groot-London.

6.2. Wegens haar territoriaal-ruimere bevoegdheid en haar meer rationeel toevertrouwde machten, is de Greater London Council een oplossing gebleken beantwoordend aan de vroegere moeilijkheden.

(6) De London School of Economics and Political Science organiseerde een speciale staf ad rem : « The Greater London Group ».

(7) Telling 1961.

Driejaarlijks kiezen de « Government Electors » 100 « Councillors », 2 tot 4 uit elke Borough, volgens de grootte. Deze councillors kiezen zestien « Alderman », waarvan de helft om de drie jaar wordt verkozen. Deze Schepenen staan de « Chairman » bij in de dagelijkse uitoefening van het bestuur. (8)

6.3. Ten derde voorziet de wet in de nieuwe indeling van de plaatselijke territoriale eenheden : een vermindering in aantal en dus vergroten van het ressortgebied. De vroegere 28 « London County Boroughs » en een aantal « Boroughs » en « Urban Districts » van de periferie, worden gegroepeerd in 32 « Boroughs » met een minimale bevolking van 250.000 inwoners. Aldus is Greater London nu ingedeeld in 12 « Inner-London Boroughs » en 20 « Outer-London Boroughs ». De city wordt in dit verband beschouwd als een normale Borough doch met een ietwat bredere bevoegdheid; zoals de Royal Commission het had aanbevolen : «... Because of its wealth, its antiquity, its traditions, the enormous part it has played in the history of the nation, its dignity and the historic ceremonial that has made it an institution of national importance, its position should remain unchanged... »

Het bestuur van elke Borough en de City wordt waargenomen door de « Borough Councils », respectievelijk « Common Council », samengesteld uit maximaal 60 leden plus 10 « Aldermen », door doch buiten de Councils gekozen.

6.4. Het L.C.C.-bestuur had in het verleden, zich dusdanig actief getoond, dat het ook de louter intern-lokale zaken van de stadsafdelingen tot zich had getrokken, niettegenstaande de plaatselijke autoriteiten deze minstens even effectief hadden kunnen beheren. In deze zin is de London Government Act dus centrifugaal : sommige functies worden onder de bevoegdheid van de deelbesturen teruggebracht.

Een fijne vinding anderzijds is het voorbehouden van sommige bevoegdheden aan de twee besturen. Dit laat toe, na verloop van tijd en met de ervaring van de praktische politiek tot een aan de realiteit getoetste taakverdeling over te gaan.

(8) Een eerste verkiezing vond plaats op 9 april 1964 en had volgend resultaat :

Labour : 64 zetels

Conservatieven : 36 zetels.

De tweede verkiezing is heel recent, 14 april 1967, en toont een volledige omwenteling :

Labour : 18 zetels

Conservatieven : 82 zetels.

Om zich een mening te kunnen vormen van de belangrijkheid van dit bestuur, bedenke men dat het budget voor 1965 zowat 4,2 miljard B.Fr. bedroeg. Adres van het G.L.C. : County Hall, Westminster Bridge, London SE 1.

6.5. Aldus zijn er drie soorten machtsgebieden :

- bevoegdheden die uitsluitend de Greater London Council toebehoren. Ze betreffen de gehele area en kunnen alleen effectief door dit centrale organisme worden uitgeoefend. (9)
- exclusieve bevoegdheden voor de Borough Councils, meestal betreffende aangelegenheden die een persoonlijke relatie met de onderdanen eisen of die slechts op een klein deel van het metropolitane grondgebied slaan. (10)
- bevoegdheden dewelke zowel de G.L.C. als de Borough Councils zijn toebedeeld.

Het betreffen hier meestal activiteiten waarvoor de algemene lijnen beter door het centrale bestuur worden gegeven, teneinde parallele oplossingen voor dezelfde problemen te scheppen in de verschillende stadsdelen, doch waarvan de concrete uitwerking gemakkelijker en degelijker door de plaatselijke autoriteiten kan worden gerealiseerd. (11)

6.6. Twee diensten verdienen speciale aandacht omwille van de buitengewone regelingen desbetreffend : de Huisvesting en de Opvoeding.

6.6.1. Housing. De regeling van de huisvestingszaak was vóór 1963 in London een gemeenschappelijk gedeelde bevoegdheid tussen de L.C.C. en de Boroughs. Dit was in het land een eerder uitzonderlijke situatie daar elders alleen de Boroughs hierover macht hadden. Dit is historisch als volgt te verklaren : de trek naar de randsteden en de daarmee samenhangende ontvolking der binnenstad deed hen die in het centrum werkten, huisvesting zoeken in de « suburbs ». De onderdanen van de L.C.C. gingen dus wonen in regionen die niet aan haar bevoegdheid waren onderworpen.

(9) De voornaamste : Brandweer — Ziekenvervoer — Vuilnisdiensten — Drainage — afdijking van de Thames — Middenstandsproblemen — Licensing : Motor driving, petroleum storage, places of public entertainment, Tracks for betting — Royal Festival Hall — Geffry Muzeum — Marble Hill House — Horniman Muzeum — Crystal Palace — Aankoopdienst goederen voor G.L.C. — Research and intelligence organisation for Greater London.

(10) Onder andere : Gezondheidszorgen — Welfare — Kinderzorgen — Bibliotheken — Kerkhoven en Krematoria — Burgerlijke stand — Vergunningen — Zwembaden — ss. gezondheidsinspecties — Dierenziekten — Strijd tegen lawaai en luchtbezoedeling — Ijken van maten en gewichten — Voedsel en voedselchemikalieën — Open markten en slachterijen — Netheid der wegen — Shop Acts Administration — Licensing of various establishments — Inlichtingsdiensten — Verkiezingen en registratie der kiezers.

(11) Planning — Wegenbouw en -onderhoud — Verkeersaangelegenheden — Huisvesting — Groene zones — Riolering — Burgerlijke bescherming — Stedebouw — Opvoeding — Vermakelijkheden.

Aldus gingen zich ook de bouwactiviteiten van de L.C.C. mede verplaatsen en werden prestigieuze projecten voor huisvesting in de omgeving van London gerealiseerd. Dit geeft een verklaring voor het feit dat grote gedeelten van haar patrimonium buiten het Londons graafschap waren gelegen.

Daar stelt zich dan het probleem bij het verdwijnen van deze instelling: het huizenpatrimonium ligt verspreid over het gehele Londonse grondgebied en zelfs nog buiten de grenzen van het nieuwgeschapen Greater London. Welk bestuur nu moet bevoegd en bekwaam verklaard worden om dit te beheren en mag de inkomsten ervan opstrijken ?

De goede oplossing is de volgende gebleken : Alles wat zich buiten Greater London bevindt, valt in het machtsgebied van de G.L.C., die de huurgelden dan ook mag innen. De bouw en het bezit der onroerende goederen binnen de agglomeratiegrenzen worden verdeeld onder de G.L.C. en de Borough Councils dewelke erin zijn betrokken of in wiens gebied de bezittingen zijn gelegen.

6.6.2. Education.

Vóór de London Government Act ressorteerden de opvoeding en alle daarmee in connectie staande aangelegenheden onder de London County Council. Deze had er, zoals boven aangetoond een prestigieus dienstnet van gemaakt, buitengewoon wat de verscheidenheid, zowel als kwaliteit en omvang betreft.

Buiten de Londonse-, werden overal in Gr. Britannië de onderwijsproblemen aan de Boroughs overgelaten. In de tendens voor het verlenen van primauteit aan de Boroughs boven het centrale bestuur ging dan ook de preferentie naar het toekennen van deze administratie aan de deelbesturen.

Doch dit bracht vanwege de L.C.C. felle protesten mede : de centralisatie onder haar hand was in de verlopen jaren het onderwijs zeer ten goede gekomen. De degelijkheid en diversiteit van het net hadden zoveel personen van binnen en buiten London aangetrokken dat het werkelijk een nationale aangelegenheid was geworden. Versplintering zou rationalisatie en grootse projecten onmogelijk maken.

Aldus stonden beide thesissen diametraal tegenover elkaar en werd een kompromis gevonden in de hiernagegeven regeling : Het onderwijs behoort in principe de Boroughs toe. Uitzondering hierop vormen de 12 Innre London Boroughs uit de voormalige London County. Dezer « matters » vallen ten voorlopigen titel onder een « Education Authority » dewelke in een overgangperiode tot 1971 als gezaghebbende instantie zal fungeren onder de G.L.C.

6.7. Varia.

6.7.1. De G.L.C. kan in het parlement wetsvoorstellen indienen die ten goede vallen van de bevolking in Greater London. Indien deze bepaalde Boroughs ten goede komen, kan van de betrokken stadsdelen een bijdrage in de daarmee gepaard gaande onkosten gevraagd worden.

6.7.2. Mits het inachtnemen van sommige bij de wet gestelde restricties is de G.L.C. gemachtigd bepaalde van haar bevoegdheden aan de deelbesturen te delegeren.

6.7.3. Een overgangsregime werd geschapen om de overgang van het L.C.C.-systeem naar de G.L.C. vlot te laten verlopen alsmede voorzieningen getroffen om de eventuele « loss of statuts » van verschillende L.C.C.-personeelsleden te compenseren.

6.7.4. De directe verkiezing van de leden der G.L.C. voorkomt het zomaar wegschenken van macht aan niet-verantwoording-verschuldigde organen, zoals dit in realiteit het geval is bij het oprichten van inter-communales in ons land. Directe en democratische verkiezingen hebben het voordeel dat de vertegenwoordigers zich rekenschap moeten geven van de zweepslag der publieke opinies, terwijl een tweetrapsverkiezing (afgevaardigden van een gekozen raad) dit tot een fictie maakt.

6.7.5. Kritiek is zeker uit te brengen op de grote bevoegdheidsversnippering inzake wegenbouw, waar zowel de Boroughs als de G.L.C. (voor de Metropolitan Roads) en de Minister van Transport (Trunk Roads) bevoegdheid hebben.

6.7.6. Doordat de uitvoering van de planning der G.L.C. aan de Boroughs wordt overgelaten, zijn deze laatste eigenlijk in staat de algemene projecten halstarrig te dwarsbomen.

Bibliografische gegevens :

W. Eric JACKSON, (Formerly senior assistant Clerk of the London County Council),
Achievement, A short History of the London County Council, London, 1965.

London Government Act, 1963, Chapter 33, Her Majesty's Stationery Office, London, 1963.

ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT, **Report**, H.M.S.O., London, 1960.

DEWINTER, **Over het lokaal bestuur in London**, Gem. kred. 1962, 55, p. 31 en vv.

William ROBSON, **The World's Greatest Metropolis : Planning and government in Greater London**, ninth Annual Wherrett Lecture on local Government, Institute of Local Government, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburg, 1963.

Une municipalité géante : Le conseil de Grand Londres, Echos de Grande Bretagne, 2-7-1965.

The Government of London, Factel from reference division, Central London office of information, London, November 10, 1960.

The Government of London, Factel...., 6th April 1964.

The Times, 24-10-1966 ; 1-4-1965.

Guardian, 1-4-1965 ; 9-4-1964.